

Prosvjetna inspekcija u europskom okružju

Mr. sc. Nenad Zekanović, viši prosvjetni inspektor

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Zadar

UDK: 37.014.6

Pregledni članak

Primljeno: 3. 3. 2009.

Sažetak

Unatoč različitostima u pojedinim državama, analizom o prosvjetnoj inspekciji (rijetko) objavljenih radova obrađene su njezine temeljne zadaće (vrjednovanje, savjetovanje, praćenje stanja i stvaranje baze podataka, "arbitraža" i izvješćivanje), postupci nadzora i kadrovski potencijali. Gotovo sve europske države imaju ustrojenu i izvrsno uređenu prosvjetnu inspekciju (djelomice dekoncentriranu ili decentraliziranu, ali uvijek profesionalno cijenjenu i visokopozicioniranu) i drže je važnom potporom u provedbi odgojno-obrazovne politike. U cijelosti gledano, vrjednovanje (odgojno-obrazovnog procesa i odgojno-obrazovnih ishoda) postaje pretežito zadaća prosvjetne inspekcije, a prosvjetne inspekcije čiji je temeljni postupak kontrola s represivnim posljedicama u europskom okružju nemaju blistavu budućnost.

Ključne riječi

Prosvjetna inspekcija, nadzor, obrazovanje, obrazovna politika.

Uvod

Gotovo sve europske zemlje (osim nekolicine: Norveška, Danska, Švedska, Finska, Island, Mađarska) imaju ustrojenu prosvjetnu inspekciju¹ kao oblik profesio-

¹ Izraz *prosvjetna inspekcija* označava službe (i tijela) čija je temeljna zadaća nadzor u školstvu (usmjeren prema školi i školskom sustavu, u većini europskih zemalja samo prema predtercijarnom, dakle predškolskom, osnovnom i srednjem odgoju i obrazovanju). Za službu o kojoj je riječ, odno-



nalne državne prosvjetne infrastrukture u funkciji potpore školi i školskom sustavu u cjelini. O važnosti službe svjedoči Stalna međunarodna konferencija središnjih i glavnih školskih inspektorata (The Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education, SICI), osnovana 1995. godine, sa sjedištem u Buxellesu. U njezinu članstvu je 25 europskih zemalja, bilo samostalnih ili pak država unutar savezne države (primjerice u Njemačkoj, Velikoj Britaniji i Belgiji).

Glavno tajništvo SICI-a izdalo je 1999. godine opsežnu monografiju “Inspectorates of Education in Europe, A Descriptive Study” (Prosvjetni inspektorati u Europi, opisna studija), tzv. Plavu knjigu (Blue Book), u kojoj je predstavilo prosvjetnu inspekciju (kao vrstu državne ili javne službe) u svakoj od 14 tadašnjih članica SICI-a (Austriji, Češkoj, Danskoj, Engleskoj, Flandriji i Francuskoj, jezičnoj zajednici u Belgiji, Francuskoj, Irskoj, Nizozemskoj, Portugalu, Škotskoj, Sjevernoj Irskoj te Hesenu i Sjevernoj Rajni-Vestfaliji (saveznim državama u Njemačkoj)).

Potkraj 2008. i početkom 2009. godine osuvremenjeni su podatci u navedenim i obrađeni podatci za novoučlanjene države, a do 19. veljače 2009. godine objavljeni su samo za njih osam: Sjevernu Irsku, Englesku, Škotsku, Wales, Nizozemsku, Portugal, Hessen i Saksoniju.

Sadržajna i funkcionalna usmjerenost prosvjetne inspekcije

Sadržaji školskog rada prema kojima je usmjeren nadzor zapravo su područja odgovornosti prosvjetnih inspekcija koje za kvalitetu profesionalnog obavljanja tih zadaća odgovaraju parlamentima, vladama i ministarstvima prosvjete na državnoj, a tijelima vlasti i uprave na nižim razinama u zemljama s određenim stupnjem decentralizacije u području prosvjete. Dakako, osim za pojedine sadržaje školskog rada, prosvjetni inspektorati su nadležni i odgovorni i za obavljanje funkcionalnih

sno za tijela koja se njome bave, u suvremenoj stručnoj i znanstvenoj literaturi najčešće susrećemo nazive koji sadrže izvedenice latinskog izraza *inspectio* (engl. *inspection of education* — za tijelo i *inspection of education* — za službu, franc. *inspection de l'éducation* — za tijelo i službu, češki *školská inspekce* — za tijelo i službu). Njemački izraz za službu je *Schulaufsicht* (doslovni prijevod: *školski nadzor*), ali je u uporabi i izraz *Schulinspektion* (školska inspekcija). U Republici Hrvatskoj nema analogne službe, osim što se takvim poslom djelomice bavi *prosvjetna inspekcija* (unutar Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa) i služba *stručno-pedagoškog nadzora* (unutar Agencije za odgoj i obrazovanje, Agencije za strukovno obrazovanje i Agencije za obrazovanje odraslih).



zadaca, među kojima su najčešće klasična kontrola, vrjednovanje, savjetovanje, praćenje stanja i stvaranje baza podataka, “arbitraža” i izvješćivanje.

Cjelovit školski nadzor (engl. full school inspection) jedan je od načina što ga prakticiraju prosvjetni inspektorati u većem dijelu zemalja. Prvi oblici takvoga nadzora poznati su u Velikoj Britaniji početkom 20 stoljeća (Broadfoot, 1996.). U saveznim britanskim državama (Engleskoj, Škotskoj, Sjevernoj Irskoj) razvio se u značajnim razmjerima i postao je uobičajeni redoviti oblik nadzora kojim su obuhvaćene sve predškolske, osnovne i srednje školske ustanove jednom u šest godina. Cjeloviti nadzori redoviti su praksa danas u Češkoj, Nizozemskoj, Portugalu, Škotskoj, Saksoniji, Hessenu te u flamanskoj jezičnoj zajednici u Belgiji, ali se postupno uvodi i u drugim zemljama. Cjelovitim nadzorom je obuhvaćen *ukupni entitet škole* i njime se prosuđuje o kakvoći škole kao odgojno-obrazovne institucije u cjelini. Naravno, unutar cjeline prosuđuje se o njezinim pojedinim segmentima (procesima, organizacijskim oblicima, funkcijama, rezultatima, ali se u konačnici za svaki segment i u cjelini pokušava odgovoriti na pitanje “kakva je ova škola?”, s tim da je konačna prosudba unutar ljestvice (s različitim brojem međustupnjeva), od “ne zadovoljava” pri dnu i “izvrсна je” na vrhu te ljestvice. Pritom se pokazalo u najvećem broju slučajeva da nema univerzalno, u svim segmentima, škole koja ne zadovoljava ili je u svemu izvrсна. Svaka konkretna škola je u nečemu dobra, u nečemu izvrсна, ali u nečemu može biti i na najnižoj razini.

Ukupna prosudba sjedinjuje *pretežito uočena obilježja*. U tim nadzorima u pravilu se ide “ad res”, a ne “ad hominem”, dakle, prosuđuje se o sadržaju, a ne izravno o onome tko je njegov nositelj (odnosno pojedinačni izvršitelji se ne imenuju). Dakako, u sastavu prosudbe o školi nezaobilazno je (od jedne države do druge različito) i ono što se uobičajeno drži “administrativnim nadzorom”: usklađenost poslovanja s postojećom zakonodavnom i drugom regulativom glede nastavnih planova i programa, kadrovskih uvjeta, broja učenika u skupinama, kvalifikacije nastavnog, rukovodnog i drugog osoblja, financijskog poslovanja i sl.

Pretežita usmjerenost prema *učiteljima/nastavnicima* (uključujući i prosudbe o njihovoj kvaliteti, izražene ljestvicom različitog broja stupnjeva) uobičajen je oblik nadzora u zemljama koje ne prakticiraju cjelovit nadzor nad školom, ali i u onima koje to čine premda su u praksi i cjeloviti nadzori. Učitelje/nastavnike kao sadržaj nadzora susrećemo, primjerice, u Francuskoj, Belgiji, Nizozemskoj, Portugalu, Austriji, Njemačkoj, Češkoj i Danskoj. Prosudbe prosvjetnih inspektora u pojedinim zemljama imaju često promotivnu ulogu (napredovanje u više zvanje ili pak zapošljavanje na poslovima više razine — upravnim, savjetodavnim i sl. — u Njemačkoj). No katkada takve nadzorničke prosudbe mogu imati i neugodne



posljedice, primjerice prijedlog za obvezatno uključivanje u odgovarajuće oblike stručnog usavršavanja u Francuskoj ili prijedlog nadležnim upravnim županijskim tijelima koja zapošljavaju učitelje/nastavnike za njihovo udaljenje iz profesije (primjerice u Danskoj).

Tematski usmjereni nadzori redovita su djelatnost svih školskih nadzorništava. Programirane unaprijed ili kao rezultat tekućih zbivanja, na respektabilnom uzorku školskih ustanova prosuđuje se o nekom aktualnom užem sadržaju na teritorijalnoj razini čitave zemlje. Takvi nadzori mogu biti usmjereni na *nastavu pojedinog nastavnog predmeta* i njima se prosuđuje o kvaliteti takve nastave na regionalnoj ili državnoj razini. Susrećemo je u pojedinim njemačkim saveznom državama (Sjevernoj Rajni-Vestfaliji), u Sjevernoj Irskoj, Irskoj (u srednjim školama) i Francuskoj. Takvi nadzori usmjereni su više prema razvitku i potpori nego prema kontroli. Mogu biti usmjereni i na druge teme (primjerice rasizam u školi — u Češkoj, pojedinačno savjetovanje u srednjem školstvu te učinkovito učenje i poučavanje stranih jezika — u Nizozemskoj i sl.).

Temeljna *funkcionalna područja odgovornosti* prosvjetne inspekcije različita su od jedne zemlje do druge. Prepoznavši ih u radu pojedinih inspekcija, moguće je izlučiti zajednička obilježja koja profiliraju nadzorne službe u funkcionalnom smislu, a čiji je trend sve prepoznatljiviji u europskom okružju. Riječ je o ovim funkcijama (zadaćama, područjima odgovornosti):

a) **Vrjednovanju:** Ta zadaća u suvremenoj inspekcijskoj praksi sve snažnije potiskuje klasičnu kontrolu kao temeljno opredjeljenje iz prethodnih razdoblja. Tijekom neposrednog nadzora u školi se, manje ili više uspješno, pokušavaju, ovi sadržaji: poučavanje (“teaching”), dakle proces za koji je zadužen učitelj/nastavnik; učenje (“learning”) i učenička postignuća — učenički rezultati u znanjima, vještinama i gledištima (u religijskom odgoju i obrazovanju, građanskom odgoju i sl.); zadovoljstvo školom svih onih koji participiraju u životu škole, više ili manje neposredno ili su pak neposredno zainteresirani za ono što se u njoj događa (zadovoljstvo učenika, zadovoljstvo učitelja/nastavnika, zadovoljstvo roditelja); ostvarivanje nastavnih planova i programa; školski menadžment/upravljanje školom; školsko samovrjednovanje, pri čemu je riječ o svojevrsnom metavrjednovanju i prosudbi o tome može li i koliko vanjsko vrjednovanje ustupiti mjesto unutrašnjem samovrjednovanju.

b) **Savjetovanju:** Savjetovanje je postala gotovo uobičajena zadaća za inače tradicionalno usmjerenu službu čije je obilježje, i u samom nazivu, kontrola ili nadzor i sve je prisutnija u praksi školskih nadzorništava. Savjetodavnom funkcijom te službe su usmjerene prema: učiteljima/nastavnicima i drugom pedagoškom



osoblju (gotovo u svim državama); ravnateljima škola i njihovim profesionalnim pomoćnicima (u zemljama u kojima postoje, primjerice u Francuskoj u srednjem školstvu); upravnim tijelima škola, sastavljenim u pravilu od predstavnika nastavnog osoblja, roditelja i zainteresiranih institucija lokalne zajednice; tijelima lokalne, regionalne ili državne uprave i vlasti (poglavito Ministarstvu prosvjete) pod čijom su nadležnošću školske ustanove (a savjeti te službe, u pravilu uobličeni u prijedloge za unaprjeđenje i razvitak školskog sustava u cjelini ili njegovim segmentima, pomnjivo se čitaju i ugrađuju u prosvjetnu politiku i razvitak obrazovanja. Specifičnost ustroja “inspekcije” u Danskoj je u tome što poslove koji su uobičajene zadaće prosvjetnih inspektora obavljaju nacionalni ili regionalni savjetnici (u okviru nacionalne ili regionalne savjetodavne službe za školstvo). Međutim, ta služba u svakodnevnoj praksi ima dobar dio obilježja prosvjetne inspekcije u drugim zemljama, pa čak i određeni dio represivnih funkcija, što je inače uobičajeno svojstveno inspeksijskoj službi.

c) **Praćenju stanja i stvaranju baza podataka:** Riječ je o redovitoj djelatnosti svih prosvjetnih inspektorata u svim zemljama. Bez praćenja, prikupljanja i stvaranja trajne baze relevantnih podataka o sadržajima za koje su odgovorni nije moguće kvalitetno obavljati tu složenu službu. Nema nekog propisanog obvezatnog standarda za baze podataka — i one su podloga za analitično-komparativni pristup ukupnoj djelatnosti. U sadržaj baze podataka ulaze škole, učenici (i sva njihova “školska” obilježja), nastavnici i drugo osoblje, ostali potencijali: prostor, oprema, financijski pokazatelji o “koštanju” obrazovanja i drugo. Podatci se dopunjuju iz godine u godinu da bi se moglo prosuditi o tendenciji prema višoj razini kvalitete ili njezinom opadanju.

d) **Posredovanju (“arbitraži”):** Riječ je o funkciji posredovanja u nesporazumima između učenika i nastavnika, nastavnika i ravnatelja, ravnatelja i upravnih tijela škole, roditelja i škole. Ta funkcija nije obilježje svake inspekcije u europskim državama (u Francuskoj, primjerice, imaju posebne posrednike, medijatore, na središnjoj i regionalnoj razini, koji primaju žalbe i druge podneske te ih upućuju nadležnim tijelima škole na rješavanje), ali većina ih se time bavi. Tijekom godine u nadzorništvo u Nizozemskoj pristigne nekoliko tisuća žalbi (primjerice 3.432 žalbe u 1997. godini). U pojedinim zemljama to je zadaća svakog nadzornika, a ponegdje imaju poseban odjel za prijam i rješavanje žalbi (u Češkoj). Posljednjih nekoliko godina u Republici Hrvatskoj pretežiti dio inspeksijskih nadzora arbitražnog je tipa (oko 1 500 pisanih podnesaka u 2008. godini). “Povjerljivi inspektori” rješavaju pritužbe glede seksualnog zlostavljanja, primjerice u Nizozemskoj. Velik dio posredničkih intervencija konačno riješe nadležna tijela škole,

ali i prosvjetni inspektorati. Nadležno ministarstvo poziva učenike ili njihove roditelje da se u svakom slučaju mogu toj službi obratiti pritužbom na školu, učitelja ili ravnatelja, bilo klasičnim poštanskim dopisom, elektroničkom poštom, telefaksom (potpisano ili ne), telefonom i sl., a identitet podnositelja često je “službena tajna” u postupku.

e) *Izvješćivanju*: Izvješća prosvjetnih inspektorata svojevrsno su mjerilo demokracije u određenoj sredini gledano kroz prizmu prava korisnika usluga i javnosti da budu informirani o stanju javne službe za koju, kao porezni obveznici, izdvajaju sredstva. Uobičajeno je da nakon svakoga nadzora što ga obavi prosvjetni inspektor (ili inspeksijski tim) slijedi izvješće čiji se radni oblik skicira neposredno nakon završetka nadzora, a konačno uobličava u nekom razumnom roku (do mjesec dana nakon nadzora). Izvješća o rezultatima pojedinačnih nadzora namijenjena su samo osobama koje su nadzirane te rukovoditeljima ili upravnim tijelima škola koja odlučuju o radno-pravnom statusu nastavnog osoblja (kada, primjerice, izvješća sadrže ocjenu nastavnika, u Francuskoj i Njemačkoj). Izvješća o pojedinim segmentima školskog rada, škole u cjelini, nekog nadziranog sadržaja na regionalnoj ili državnoj razini, koja ne sadrže ni imena ni prezimena ni funkcije, objavljuju se na mnogo široj razini. Glavna inspekcija nacionalnog obrazovanja (Inspection générale de l'éducation nationale) i Glavna nacionalna administrativna inspekcija nacionalnog obrazovanja (Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale) u Francuskoj, primjerice, svoja godišnja izvješća o utvrđenom stanju u nadziranim područjima objavljuju u monografijama od nekoliko stotina stranica i može ih se kupiti u svakoj većoj knjižari po cijeni, preračunato, od oko 30-ak eura. Inspeksijska izvješća u Engleskoj nakon cjelovitih nadzora (spomenuta full inspection, a tim oblikom obavi se nadzor u oko 5.500—6.000 škola godišnje) u cjelokupnom obliku (40 do 50 stranica teksta i drugih pokazatelja, ovisno o vrsti i veličini škole) dostavljaju se školi, tijelu lokalne vlasti pod čijom je nadležnošću škola te, u cijelosti, objavljuju na web stranicama Nacionalnog ureda za standarde u obrazovanju (Office for Standard in Education, OFSTED) koji u toj državi obavlja nadzor. Dodatno, skraćeno izvješće o rezultatima nadzora na četiri stranice dostavlja se u svaku obitelj čija djeca idu u konkretnu školu (doduše, jedinstven primjer u europskim okvirima).

Naravno, svi prosvjetni inspektorati na državnoj razini dostavljaju godišnja ili tematska izvješća ministarstvu obrazovanja, vladi, a katkada i parlamentu ako on to zatraži (bez obzira na to je li riječ o nadzorništva unutar ministarstava prosvjete ili izvan njih). A teme o kvaliteti školskog sustava na temelju nalaza tih službi dostupne su i sredstvima javnog priopćavanja. Uz napomenu: u navedenim



izvješćima nema imena ni prezimena niti funkcija. Opet, ne ide se “ad hominem”, nego “ad res”! Kvalitetnima ili manje kvalitetnima preostalo je da se sami prepoznaju, a nadležnim tijelima i službama služi kao putokaz za akciju!

Glavna obilježja postupka nadzora

Najavljeni i nenajavljeni nadzori

Ovisno o vrsti i sadržaju nadzora te o njihovoj svrsi, oni mogu biti unaprijed najavljeni, ali i nenajavljeni. Gotovo polovina pojedinačnih, tematskih nadzora u Austriji je nenajavljena. U nekim zemljama (Sjeverna Irska) godišnji nenajavljeni nadzori posebno se planiraju, ali se za dolazak nadzornika u školu sazna tek dan-dva prije samoga nadzora, ovisno o tome što je predmet nadzora.

Nadzor koji bi trebao rezultirati prosudbom o kvaliteti škole u cjelini, njezina pojedinog segmenta ili pojedinačnim vrjednovanjem nastavnika najavljuju se znatno unaprijed (u Njemačkoj, Engleskoj i Francuskoj do dva tjedna unaprijed, u Portugalu i do tri mjeseca). Engleski Ured za standarde u obrazovanju, predvođen prosvjetnom inspekcijom (OFSTED), planira za cjelovit nadzor škole u kojima će se obaviti nadzor po dvije ili tri godine unaprijed, a popisi škola u sljedećoj školskoj godini objavljuju se na web stranicama. Od škole se traži prethodna dokumentacija, više ili manje opširna, o svim sadržajima školskog rada da inspektori u školu ne bi ušli nepripremljeni. A inspekcijski podsjetnik, vrlo potanko razrađen (s primjerima konačne inspektorove prosudbe, primjerice o nastavi pojedinog predmeta, o učeničkim postignućima, o upravljanju školom i drugom), također je na web stranicama OFSTED-a! U Republici Hrvatskoj nadzori se u pravilu najavljuju, ali su u praksi i nenajavljeni.

Tijek nadzora

U pojedinačnim nadzorima nadzornik provodi u školi dan-dva (počinje se informativnim posjetom školi, a slijedi mu neposredni nadzor, ovisno o sadržaju). Tijekom cjelovitog nadzora, ovisno o veličini škole, vođa inspekcijskog tima informativno posjećuje školu, dogovara se o postupku, sudionicima, tijeku i načinima komunikacije nekoliko dana prije ulaska svih inspektora u školu. U kraćim cjelovitim nadzorima (traju dan-dva) u školu ulazi manji tim (dva do pet nadzornika), a u duljim, ovisno o veličini škole, tim od 7 do desetak nadzornika (poglavito u većim srednjim školama) provodi i do tjedan dana (naravno, ne baš svaki



član tima toliko). Nadzor završava zajedničkim razgovorom sa sudionicima s naznakom temeljnih prosudaba za konačno izvješće. U Republici Hrvatskoj, bez obzira na to je li riječ o cjelovitom, tematskom nadzoru, on završava sastavljanjem obostrano potpisanog zapisnika (a izricanje represivnih mjera rješenjem u pisanom obliku, s pravom na žalbu, njegova je posljedica).

Sudionici u nadzoru

Tijekom nadzora sudionici su ravnatelji škola i drugo osoblje školskog menadžmenta (članovi upravnih tijela, primjerice), nastavnici (u pasivnoj, ali i u aktivnoj ulozi “druge strane”, učenici (reprezentativni uzorak učenika prosuđuje o svojoj školi) i roditelji (reprezentativni uzorak njihovih predstavnika također prosuđuje o njoj). Inspektori ih žele pitati o školi, a oni to žele iskazati.

Postupci i instrumenti u nadzoru

Ukupne spoznaje o školi inspektori dobivaju prikupljanjem i proučavanjem *dokumentacije* (administrativne, pedagoške, postojeće, ali i izrađene tijekom nadzora), *promatranjem* (nastave i drugih aktivnosti, događanja tijekom odmora, ulaska i izlaska iz škole, boravka u prostorima za izvannastavne aktivnosti, u informacijsko-dokumentacijskim centrima i sl.), *intervjuima i razgovorima* (s učiteljima, upravnim osobljem, učenicima, roditeljima, članovima upravnih tijela), popunjavanjem i analizom *upitnika* (što ih popunjavaju učenici i roditelji — bez spominjanja imena i sa zajamčenom anonimnošću) te *usmenim provjerama i testiranjem* učeničkih postignuća.

S obzirom na narav prosvjetne inspekcije u Republici Hrvatskoj i njezinu isključivo represivnu ulogu koja se svodi na kontrolu usklađenosti poslovanja s propisima (Zekanović, 2003.), njezino postupanje uređeno je pravilima rigidnog općeg upravnog postupka, pri čemu je rad s dokumentacijom i “uzimanje izjava” službenog osoblja odgojno-obrazovne ustanove pretežito obilježje nadzora.

Plan poboljšanja i ponovni nadzor

Konačno izvješće ističe ono što je u školi izvrsno, dobro ili nije zadovoljavajuće. Na temelju izvješća škola izrađuje *plan poboljšanja* i utvrđuje vremenik postupaka za uklanjanje nedostataka (može trajati nekoliko mjeseci do dvije godine, ovisno o naravi manjkavosti). Plan poboljšavanja škola dostavlja središnjem inspektoratu,



osnivaču koji skrbi o školi (lokalnoj ili drugoj zajednici) i roditeljima učenika (u kraćem obliku). Istekom planiranih rokova nadzornici, obično dvojica, informativno prosuđuju o razini poboljšanja. Ako je prosudba negativna, slijedi tzv. “kontrolni nadzor”, prema shemi za redovit cjeloviti nadzor. Ide li sve prema planu, školu se nekoliko godina “ostavlja na miru”.

O odnosu prosvjetne administracije/politike i prosvjetne inspekcije

Prosvjetna inspekcija u pravilu je državna služba s profesionalno zaposlenim kadrom u statusu državnih službenika. Uobičajeno je da su pozicionirani ne predaleko od središnje prosvjetne uprave, i organizacijski i funkcionalno (u pravilu su sastavni dio ministarstva obrazovanja, u sjedištu i dekoncentrirani u veća središta države kao ispostave/područni odjeli/jedinice prosvjete), ili su mu funkcionalno vrlo blizu.

Moguće je zapaziti (Standaert, 2000.) dva temeljna obilježja odnosa između prosvjetne inspekcije i tijela ostale prosvjetne administracije ili vlasti. S jedne strane od inspekcije se očekuje suradnja s prosvjetnom politikom i njezinom korektnom ugradbom (implementacijom) u odgojno-obrazovnu praksu, a s druge strane je prihvatljiva zadovoljavajuća razina neovisnosti inspektijskih službi da bi inspektijsko osoblje moglo objektivno izraziti svoja mišljenja i prosudbe bez straha od bilo kakvih sankcija (radno-pravnih poglavito). Praksa pokazuje da tu temeljnu tenziju i nije baš lako uvijek ublažiti.

Prosvjetna inspekcija i prosvjetna uprava/politika mogu imati ovakve odnose:

1. potpuna dominacija administracije/politike nad inspekcijom,
2. uravnotežen odnos između administracije/politike i inspekcije ili
3. potpuna neovisnost inspekcije o administraciji/politici.

Potpuna podložnost inspekcije prosvjetnoj administraciji/politici ili njezina potpuna neovisnost u praksi zapravo i ne postoje. Konkretni odnosi, od jedne zemlje do druge (čak različito i unutar pojedine savezne države), uobičajeno su obilježeni *pretežitosti* nekog od navedenih odnosa, različito od jedne zemlje do druge.

U cjelini gledano zamjetna je umjerena tendencija prema samostalnosti prosvjetne inspekcije, što bi se moglo povezati i s razvitkom demokratskih odnosa u pojedinim sredinama (što, doduše, ne znači i automatizam da je demokratskije organizirana ona zemlja čiji je inspektorat neovisniji). Austrija, Češka, Irska, Por-



tugal, Škotska te Heseni i Sjeverna Rajna-Vestfalija (u Njemačkoj) te Republika Hrvatska primjeri su vrlo bliske povezanosti administracije/politike i inspekcije (gdje su glavni čelnici središnjeg inspektorata članovi ministrovog užeg kabineta ili vrlo visoko pozicionirani državni ili javni službenici bliski vladajućoj prosvjetnoj politici).

Uravnotežen odnos (dakle, ni potpuna neovisnost inspekcije, ali ni izravna dominacija administracije/politike nad inspekcijom) nalazimo, primjerice, u Francuskoj te u valonskoj i flamanskoj zajednici u Belgiji. Više inspeksijske neovisnosti nego izravnog utjecaja politike na njezino djelovanje nalazimo u Engleskoj (odnedavno izražena povjerenjem inspeksijskih poslova neovisnim agencijama), a izrazitija težnja prema neovisnosti prosvjetne inspekcije s učestalim istraživanjima granica njezine neovisnosti sve prisutnija je u Nizozemskoj.

U nastojanjima da prosvjetni inspektorati budu objektivni i samostalni prosuditelji o kakvoći školstva (škole i školskog sustava u cjelini), nemoguće je izbjeći određene tenzije. Državna uprava, središnja i dekoncentrirana (a prosvjetni inspektorati pretežito pripadaju toj strukturi) produžena je ruka izvršne vlasti (dakle vlade i ministarstva) i u tim okvirima katkada nije lako o stanju u školstvu prosuđivati bez utjecaja “odozgo”. Jesu li eventualne prosudbe o niskoj razini kvalitete škole/školskog sustava i njihovim “slabim točkama” baš uvijek u političkom interesu vladajuće prosvjetne politike? Ili je o školi/školskom sustavu potrebno znati što više (i u toj sferi potpuno se osloniti na profesionalnu autonomiju inspeksijske službe), ali i učiniti ponešto da prosvjetni inspektorati i njihovi rezultati (poglavito oni s negativnim predznakom) ne budu previše dostupni javnosti?

Suvremena europska iskustva pokazuju da je u većini slučajeva riječ o “konstruktivnoj tenziji” profesionalizma i politike, a da je najprimjereniji odnos “konstruktivna kritika s respektom prema središnjoj prosvjetnoj administraciji” (Standaert, 2000., 45).

Savezne države (sastavljene na konfederalnoj ili federalnoj osnovi, primjerice Velika Britanija, Švicarska i Njemačka) imaju decentraliziranu inspekciju ustrojenu jedino na razini pojedinih saveznih država. Austrijska i španjolska inspeksijska služba djelomice su središnje ustrojene, a djelomice decentralizirane na razine provincija, s njezinom dekoncentracijom po administrativnim područjima i distriktima.

Većina prosvjetnih inspektorata usmjerena je svojom djelatnošću prema tercijarnom obrazovanju, ali ponegdje i prema visokom obrazovanju (u Francuskoj). Glavni inspektorat nacionalnog obrazovanja (za pedagoško područje) i Glavni administrativni inspektorat nacionalnog obrazovanja (za administrativno, financij-



ske i organizacijsko područje) u Francuskoj su središnje ustrojene za sve razine obrazovanja, pa i za visoko obrazovanje), ali postoje i dekoncentrirane pedagoške inspekcije u 26 regija (za srednje obrazovanje) i 95 departmana (samo za osnovnu školu i niže razine strukovnog obrazovanja). Belgija ima središnje inspektorate po nacionalnim zajednicama (francuskoj, flamanskoj i njemačkoj, jer su tako ustrojena i ministarstva obrazovanja), ali i dekoncentrirane inspekcije na razini nižih upravnih ili samoupravnih teritorijalnih jedinica. Središnje nadzorništvo u Portugalu dekoncentrirano je u nekoliko regionalnih središta, ali sva središta imaju hijerarhijski podređen odnos prema središnjem. Prosvjetna inspekcija u Hrvatskoj je dekoncentrirana državna služba za obrazovanje nadležnog ministarstva (Zekanović, 2003.), a “inspekcija za škole” u Sloveniji središnja je služba unutar resornog ministarstva (Širec, 2002.).

Iz svega proizlazi da se država zaista “teškoga srca” odvajala od službe zadužene za nadzor obrazovnih institucija (pojedinačno i sustava u cjelini). Ponegdje, čak i ondje gdje su te službe ustrojene kao savjetodavne, one imaju obilježja inspeksijske službe, katkada i represijske (primjerice u Danskoj). Ni Švedska, koja nema profesionalno ustrojenju stalnu inspeksijsku službu, nije mogla izbjeći povremeno angažiranje vrsnih vanjskih eksperata za odgoj i obrazovanje ugovornim odnosom na godinu dana s izrazito inspeksijskom funkcijom (na ciljne sadržaje ili vrste škola).

Iznimke u cijeloj priči su neke države, primjerice Finska, Norveška i Island, koje uopće *nemaju ustrojenju profesionalnu prosvjetnu inspekciju*. Određene oblike prosvjetnog nadzora te zemlje provode preko drugih administrativnih službi na regionalnoj i lokalnoj razini, upravnih tijela na razini škola, učenika i njihovih roditelja, a svojevrstan “nadzor” nad obrazovnim sustavom obavljaju isključivo modelom njegova vanjskog vrjednovanja (preko nacionalnih vijeća ili agencija za obrazovanje).

Ljudski potencijali nekih prosvjetnih inspektorata

Temeljna “ulazna” pretpostavka za profesionalne kadrove većine prosvjetnih inspekcija u europskim zemljama je njihovo obvezatno radno iskustvo u obrazovnim institucijama (nastavničko — ako je riječ o pedagoškom nadzoru, ili drugo — ako je riječ o drugim vrstama nadzora). Ipak je u pojedinim sredinama ulaz u profesiju moguć i nenastavnom osoblju (u Češkoj, Portugalu, Engleskoj i Nizozemskoj), a poseban inspektor (lay inspector) u Engleskoj ne smije biti ni u kakvoj poslovnoj ili drugoj vezi s obrazovanjem (obični građanin u inspeksijskom timu).



Ako prosvjetni inspektor vrjednuje i ocjenjuje pojedinog nastavnika (u Austriji, Francuskoj, Njemačkoj, Belgiji), kompetentnost za takve poslove je prijeko potrebna i mora biti jasno pokazana prije ulaska u službu. U pojedinim slučajevima budući inspektori se profesionalno dokazuju posebnim testovima ili ispitima (u francuskoj zajednici u Belgiji treba ocijeniti jedan nastavni sat, a u Škotskoj ga i neposredno izvesti). Nakon pisanog selektivnog ispita u Flandriji (Belgija) svaki kandidat ima usmeni ispit o četirima temama što se odnose na nadzor i pedagogiju, a ispitno povjerenstvo, pod vodstvom glavnog inspektora, sastavljeno je i od javnih službenika visoke razine te od triju sveučilišnih profesora. U Republici Hrvatskoj obvezatno je višegodišnje prethodno iskustvo (pet za inspektora, deset za višeg inspektora) u obavljanju odgojno-obrazovnih ili pravnih poslova u odgoju i obrazovanju ili u svezi s tom djelatnošću te položen poseban državni stručni ispit.

Specifičnost engleskog novačenja je dodatna provjera novih inspektora, koja traje dva do pet dana neposredno nakon odabira, a uspješnima slijedi 90 sati “treeninga” u jednoj od visokoškolskih institucija. U Nizozemskoj, nakon javnog natječaja (što je praksa svih zemalja) prvi odabir (8—20 kandidata) obavlja posebno povjerenstvo na temelju životopisa. Povjerenstvo najviše razine (do sedam članova), predvođeno glavnim nadzornikom, razgovara s tri do pet kandidata da bi na kraju izabralo jednoga. Kandidati u Portugalu polažu pisani ispit iz različitih područja: nastava, struktura obrazovnog sustava, školski menadžment, financijski menadžment i zakonodavstvo. I mnoge druge zemlje izrazitu pozornost u provjeravanju poklanjaju zakonodavstvu (Češka, Engleska, Flandrija, Nizozemska i Škotska). Kandidati u Francuskoj prolaze vrlo strog selektivni postupak, sastavljen od pisanih i usmenih provjera. Prije imenovanja godinu dana se obrazuju za inspektora u specijalnoj središnjoj državnoj instituciji za tu namjenu (u Poitiersu) i godinu dana stažiraju. Zanimljivost je da kandidat ne smije biti stariji od 50 godina, a ne može biti imenovan inspektorom u području u kojemu je rođen ili odrastao ili boravio u posljednjih 15 godina (nekada je bilo čak 25 godina).

Obrazovanje inspektora nakon imenovanja uobičajeno je i u drugim zemljama, poglavito u prve dvije godine. Primjerice, “distriktni” nadzornici u Austriji imaju program usavršavanja od 360 sati u blokovima od tri do pet dana kroz dvije godine (što se planira na razini provincije Landa). Irski nadzornici imaju pokusni rok od godinu dana, a pomoćnik glavnog nadzornika skrbi o programu uvođenja. U Nizozemskoj, nakon imenovanja, novak prolazi dvadesetodnevno početno obrazovanje u kojemu sudjeluju različiti specijalisti, a svaki novak nakon toga dobiva “tutora”. Inicijalno obrazovanje u Saksoniji u prvoj godini traje 15 radnih dana (u nekoliko ciklusa). Usavršavanje u nastavku radnog vijeka ovisi o zahtjevima posla



i prosudbi nadležnog rukovoditelja. Obrazovanje i usavršavanje u susjednim državama odnedavno je uzelo maha u Engleskoj, Škotskoj, Saksoniji, Sjevernoj Rajni-Vestfaliji i Flandriji. Organizirani oblici usavršavanja prosvjetnih inspektora u Republici Hrvatskoj, s iznimkom u rukovanju računalnom tehnologijom, posljednjih 20-ak godina prava su rijetkost.

Tijekom pokusnog roka u pojedinim sredinama novom inspektoru se određuje poseban mentor koji na kraju toga razdoblja izrađuje izvješće o uspješnosti novaka glavnom inspektoru. U Portugalu tijekom prve godine novak je pod supervizijom iskusnijeg kolege, prolazi opći obrazovni program (150 sati) i poseban program nadzornih sadržaja i aktivnosti, a pokusna godina završava izvješćem o njegovu praktičnom radu.

Podatci od prije desetak godina (1998. godine) mogu posvjedočiti o broju službenika u inspekcijskim službama u odnosu na ukupnu obrazovnu djelatnost. Na 6.154 škole, 1.181.713 učenika i 120.409 učitelja/nastavnika predtercijarnog odgoja i obrazovanja, austrijsko školsko nadzorništvo ima ukupno 322 nadzornika. U Češkoj, na 13.724 školskih i predškolskih ustanova, oko 2.000.000 učenika i oko 120.000 učitelja/nastavnika škole nadziru ukupno 323 prosvjetna inspektora. Savjetodavna služba (s inspekcijskom funkcijom) od 130 nacionalnih savjetnika u Danskoj pokriva oko 10.000 škola, 1.300.000 učenika i oko 135.000 učitelja/nastavnika. Nadzor nad oko 6.100 školskih i predškolskih ustanova u Flandriji (oko 1.350.000 učenika i oko 110.000 učitelja/nastavnika) obavljaju 204 prosvjetna inspektora. U Francuskoj, na oko 61.000 predškolskih i školskih ustanova, oko 12.500.000 učenika i oko 700.000 učitelja/nastavnika, ukupni inspekcijski “korpus” broji 3.390 službenika i funkcionara. Nadzor u oko 2.700 školskih ustanova (870.000 učenika i 47.000 učitelja/nastavnika) u njemačkoj saveznoj državi Hesenu obavljaju 143 inspektora/nadzornika, a u Irskoj 125 inspektora i 50 psihologa (u tzv. psihološkom servisu koji obilazi sve škole) nadzire oko 4.500 škola s oko 800.000 učenika i oko 45 000 učitelja/nastavnika.

Noviji podatci o kadrovskim potencijalima nisu se znatnije promijenili u odnosu na stanje prije desetak godina. Nizozemska prosvjetna inspekcija u 2007. godini brojila je 181 inspektora (nadzorom pokrivaju 8 880 predškolskih i školskih ustanova s oko 3.200.000 učenika i oko 320.000 odgajatelja/učitelja/nastavnika). U Portugalu, u 2006./07. školskoj godini nadzor nad 16.330 predškolskih i školskih ustanova s oko 1.776.000 učenika obavljalo je ukupno 206 inspektora. U Engleskoj (2005./06. školske godine), s oko 47.000 predškolskih i školskih ustanova, oko 8.000.000 učenika i oko 450.000 učitelja/nastavnika u nadzoru sudjeluje oko 6.000 profesionalnih inspektora i drugih članova inspekcijskih timova (od



kojih je veliki broj u tzv. ugovornom odnosu s inspekcijom, a ne u stalnom radnom odnosu). Četrdeset inspektora u Saksoniji (u 2007./08. školskoj godini) obavlja nadzor i vanjsko vrjednovanje oko 1.900 osnovnih i srednjih škola s oko 515.000 učenika i oko 37.000 nastavnika.

U Republici Hrvatskoj na oko 1.700 ustanova predškolskog, osnovnog i srednjeg odgoja i obrazovanja s oko 700.000 korisnika (djece/učenika/polaznika) i oko 60.000 odgojno-obrazovnih radnika nadzor obavlja 28 inspektora (ožujak 2009.).

Zaključak

Prosvjetna inspekcija značajna je potpora školstvu u europskom okružju. Premda su njezin ustroj, nadležnosti i usmjerenje različiti od jedne zemlje do druge, ona je važan potencijal u funkciji provedbe i vrjednovanja provedbe državne odgojno-obrazovne politike. Temeljna dvojba glede usmjerenosti ovih službi: prema rigidnoj kontroli ili prema vrjednovanju još uvijek nije razriješena, ali opći smjer je jasno zacrtan: *službe okrenute isključivo kontroli škole i odgojno-obrazovnog sustava nemaju budućnosti.*

Savjetodavni nadzor koji obvezatno uključuje i vrjednovanje pretežita je praksa inspekcijskih službi u europskom okružju i nema monopol. Gotovo u svim europskim zemljama istodobno su u praksi i drugi načini vrjednovanja kvalitete odgoja i obrazovanja. Riječ je o mjerenju razine obrazovnih ishoda u funkciji pozitivne potpore školstvu u nacionalnim okvirima (nacionalnim ispitima na svršetku pojedinih obrazovnih ciklusa iz nekoliko nastavnih predmeta ili pak državnoj maturi), ali i “mjerenjima” radi usporedbe u međunarodnim okvirima (programi PISA).

Inspekcijske službe o kojima je riječ ne prosuđuju o školi jedino popunjavanjem testova ili drugih upitnika koji se “pišu” u školi, a obrađuju izvan nje. Zemlje koje su odabrale takav pristup (a one su u europskom okružju u većini) očito *drže da o kvaliteti škole* (još uvijek temeljne i neuništive institucije odgojno-obrazovnog sustava svake zemlje) *nije moguće potpuno, objektivno i jasno prosuditi ako se u školu “osobno ne uđe” te da ni potpora školi/školskom sustavu ne može biti potpuno učinkovita i djelotvorna ako joj u podlozi nije neposredno opažena i proživljena odgojno-obrazovna i druga školska praktična svakodnevnica.*



Literatura

Broadfoot, P. (1996), Education, assessment and society. A sociological analysis.

Bukingham: Open University Press.

Maes, B., ver Eecke, E. i Zaman M. (1999), Inspectorates of Education in Europe, A Descriptive Study, Bruxelles: The Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education (SICI).

Standaert, R. (2000), Inspectorates of education in Europe, A Critical Analysis, Utrecht: SICI secretariat.

Širec, A. (2002), Šolska inšpekcija in strokovna avtonomija slovenskih učiteljic in učiteljev. Sodobna pedagogika, Ljubljana, 1:40—64.

The Inspectorates of England (2009), http://www.sici-inspectorates.org/shared/data/pdf/england_profile_2008.pdf

The Inspectorates of the Netherlands (2009), http://www.sici-inspectorates.org/shared/data/pdf/netherlands_profile_2008.pdf

The Inspectorates of Education of Portugal (2009), http://www.sici-inspectorates.org/shared/data/pdf/portugal_profile_2008.pdf

The Inspectorates of Education of Saxony (2009), http://www.sici-inspectorates.org/shared/data/pdf/saxony_profile_2009.pdf

Zekanović, N. (2003), O nekim obilježjima hrvatske prosvjetne inspekcije u funkciji njezine preobrazbe. U: Vrgoč, H. (ur.), Odgoj, obrazovanje i pedagogija u razvitku hrvatskog društva. Zagreb: HPKZ, str. 522—528.



Education Inspection in the European Context

Nenad Zekanović, MSc,

Senior inspector of education

Ministry of Science, Education and Sports, Zadar

Summary

In spite of differences between different states, through an analysis of the (rarely) published works on education inspection, this paper considers its basic tasks (evaluation, counselling, monitoring, and developing databases, "arbitration" and reporting), inspection procedures, and human resources. Nearly all European states have a well-structured and excellently set up education inspection (partially dispersed or decentralised, but always highly regarded in professional terms) which is considered as important support in implementing educational policies. Generally speaking, evaluation (of the educational process and educational outcomes) is becoming a prevailing task of education inspection, whereas education inspectorates whose fundamental task is to control and impose repressive measures do not have a brilliant future in the European context.

Key words

Education inspectorate, inspection, education policy.